Книгоиздательство «ТРУДЪ и ВОЛЯ».

Д. Гремяченскій

# КАКЪ СОСТАВЛЯЮТСЯ ЗАКОНЫ

Цѣна 20 коп.

2-е изданіе, исправленное и дополненное

Складъ изданій: Москва, М. Дмитровка, Дегтярный, 10.
Книжный складъ Д. П. Ефимова.

Книгоиздательство „ТРУДЪ и ВОЛЯ“.

Д. Гремяченскій.






# Какъ составляются законы?



Складъ изданій: Москва, М. Дмитровка, Дегтярный пер., д. № 10.
Книжный складъ Д. П. Ефимова.

Типографія Н. С. Кобелькова, Москва, Мясницкая, Кривоколѣнный пер., д. 10.

# I.

Значеніе закона въ политической, общественной и частной жизни человѣка огромно. Законами опредѣляется положеніе гражданина въ государствѣ и въ обществѣ. Отъ того или иного устройства государства зависятъ политическія права и обязанности гражданъ, большая или меньшая степень права на свободу мысли, совѣсти, слова, самое устройство верховной власти и взаимныя отношенія между нею и гражданами. Если въ государствѣ сохранились сословныя различія, то большое значеніе имѣютъ законы, опредѣляющіе права и преимущества сословій, условія выхода изъ одного и вступленія въ другое и т. д. — Общественная жизнь мѣстнаго городского или земскаго самоуправленія, жизнь и условія дѣятельности разныхъ союзовъ, „обществъ“ и прочихъ соединеній людей для какихъ-нибудь дозволенныхъ цѣлей также направляются или опредѣляются закономъ. Всѣмъ намъ болѣе или менѣе знакомы „Земское Положеніе“, „Городовое Положеніе“, которыя управляютъ земской и городской жизнью, опредѣляя условія и порядокъ выборовъ гласныхъ отъ земства и городовъ, предметы вѣдомства земскаго и городского самоуправленій и т. д.—Всѣмъ намъ также понятна важность законовъ для семейной жизни: условія вступленія въ бракъ, личныя и имущественныя отношенія между супругами, между

родителями и дѣтьми, разные виды наслѣдованія, опека, попечительства, — вотъ вопросы, которые часто очень близко насъ касаются, вслѣдствіе чего мы познаемъ всю ихъ важность. Законы о движимыхъ и недвижимыхъ имуществахъ, объ обмѣнѣ или куплѣ-продажѣ, залогѣ касаются также очень существенныхъ интересовъ людей. Законы, имѣющіе въ виду дѣятельность фабрикъ и заводовъ, промысловъ, желѣзныхъ дорогъ, пароходствъ, важны какъ для всего государства, такъ между прочимъ и для жизни и здоровья многихъ милліоновъ занятыхъ въ нихъ людей.

Но, кромѣ законовъ, опредѣляющихъ положеніе человѣка въ государствѣ, въ обществѣ, семьѣ, руководящихъ его дѣятельностью въ гражданской жизни, въ каждомъ государствѣ имѣется еще всегда рядъ законовъ, прямо предписывающихъ совершеніе извѣстныхъ дѣйствій или, наоборотъ, запрещающихъ ихъ подъ угрозой какого-либо наказанія. Это такъ-называемые уголовные законы, которыми предусматривается и наказуется причиненіе кому-либо (отдѣльнымъ лицамъ, союзамъ или государству) вреда въ отношеніи имущества, чести, здоровья, жизни и т. д.

Мы не сдѣлали полнаго перечисленія разныхъ видовъ законовъ: человѣческая дѣятельность разнообразна; также различны и юридическія отношенія, въ которыя вступаютъ между собою люди. Мы хотѣли только нѣсколькими примѣрами разъяснить всю важность закона для нашей жизни. Но пора задать себѣ вопросъ: что такое законъ, какіе бываютъ виды (т.-е. разряды) законовъ, какъ законъ возникаетъ, какія цѣли онъ преслѣдуетъ, на чемъ зиждется его сила?

Существуетъ много опредѣленій закона, но самымъ подходящимъ намъ кажется слѣдующее: законъ есть воля верховной власти, выраженная заранѣе опредѣленнымъ образомъ; эта воля устанавливаетъ обязательныя для всѣхъ правила,

которыя управляютъ отношеніями людей другъ къ другу или государству и направляютъ ихъ дѣйствія къ общему благу.— Присмотрѣвшись поближе къ этому опредѣленію, мы замѣтимъ, что прежде всего должна существовать верховная власть, которая только и можетъ дать бытіе закону. Безъ верховной власти нѣтъ закона*). Само-собою разумѣется, что верховная власть должна считаться народомъ несомнѣнной, стоящей въ полномъ согласіи съ его нравственными, правовыми и историческими понятіями. Если, напр., въ Англіи появится какая-нибудь личность, которая уничтожитъ англійскій парламентъ и будетъ распоряжаться жизнью и имуществомъ гражданъ по своему произволу, то, навѣрно, англичане не будутъ считать власть этой личности законной.

Второе условіе для того, чтобы законъ могъ существовать, это — то, что воля верховной власти должна быть выражена *надлежащимъ образомъ*. Это очень важное требованіе, поэтому во всѣхъ законодательствахъ имѣются точныя правила о томъ, какъ законы составляются, обсуждаются, утверждаются и вступаютъ въ силу. Несоблюденіе хотя бы одного изъ этихъ правилъ влечетъ за собой недѣйствительность закона.

---

*) Вообще верховная власть подраздѣляется по своей дѣятельности на три вида: она издаетъ законы (законодательство), приводитъ ихъ въ дѣйствіе посредствомъ распоряженій и указовъ (исполнительная власть) и осуществляетъ судебную власть, состоящую въ разборѣ гражданскихъ тяжбъ и уголовныхъ преступленій. На Западѣ законодательная власть вручается особому законодательному собранію, называемому парламентомъ, палатой и т. д. Исполнительная власть находится въ рукахъ министровъ и ихъ подчиненныхъ. Судебная власть вручается особымъ судебнымъ учрежденіямъ. Было время, когда считали, что эти различные виды верховной власти должны были работать независимо одинъ отъ другого. Опытъ, однако, показалъ, что это раздѣленіе не всегда приводитъ къ хорошимъ результатамъ. Поэтому въ настоящее время во многихъ странахъ законодательная власть поставлена выше исполнительной; есть случаи, когда судебная власть стоитъ надъ законодательной.—Во всемъ дальнѣйшемъ изложеніи насъ будетъ занимать только законодательная власть.

Объ этомъ мы скажемъ поподробнѣе въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Далѣе, верховная власть устанавливаетъ *обязательныя правила, управляющія отношеніями людей другъ къ другу и къ государству*. Эти отношенія должны быть юридическими; дѣло въ томъ, что законодательная верховная власть не можетъ вмѣшиваться въ область религіозно-нравственныхъ предписаній. Христіанская религія предписываетъ намъ, напр., „положить животъ свой за други своя". Но такое предписаніе именно дѣло религіи или ученія о нравственности, по которымъ человѣкъ является слугой другихъ людей и долженъ быть готовымъ жертвовать собой. Въ ученіи же права (юридической наукѣ) отъ человѣка можно только требовать, чтобы онъ не вторгался въ жизнь и дѣятельность другихъ и не наносилъ бы имъ вреда. Въ остальномъ онъ воленъ поступать какъ хочетъ.

Четвертымъ признакомъ закона является то, что эти обязательныя правила создаются верховной властью для направленія дѣйствій людей къ *общему благу*. По крайней мѣрѣ предполагается, что это всегда такъ.

Для того, чтобы еще рѣзче опредѣлить понятіе закона, необходимо посмотрѣть, какая существуетъ разница между закономъ и правительственнымъ распоряженіемъ. Правительственныя распоряженія не есть законъ. Законъ исходитъ отъ законодательной власти, правительственныя же распоряженія — отъ власти такъ-называемой исполнительной (административной), вся дѣятельность которой должна основываться на законѣ. Законъ не можетъ предусмотрѣть всѣхъ мелочей жизни, поэтому ему на помощь приходятъ правительственныя распоряженія, которыя и примѣняютъ законъ къ жизни. Всякое распоряженіе власти, противорѣчащее закону или отмѣняющее его, недѣйствительно. Страна, гдѣ вмѣсто закона

главное значенiе имѣютъ распоряженiя власти, не можетъ быть названа правовой; иными словами — въ такой странѣ вмѣсто закона царятъ произволъ и усмотрѣнiе отдѣльныхъ лицъ. У насъ въ Россiи, благодаря совершенно неясному разграниченiю между закономъ и административнымъ распоряженiемъ, именно и господствовалъ подобный порядокъ. Правда, введенiе въ жизнь конституцiоннаго строя въ 1905—6 гг. въ видѣ учрежденiя Государственной Думы внесло больше свѣта и ясности въ это дѣло. Но тогда правительство въ своей борьбѣ противъ законодательныхъ учрежденiй начало просто ставить административный произволъ выше закона. И поэтому время, когда существовала Госуд. Дума, т. е. съ 1906 г. и до революцiи, было временемъ самаго тяжкаго попранiя закона.

Познакомившись съ самымъ понятiемъ „закона", мы посмотримъ теперь, на какiе разряды дѣлятся законы. Законы бываютъ основные и обыкновенные. Основные законы опредѣляютъ устройство государственной власти, взаимныя отношенiя разныхъ представителей высшей власти въ данномъ государствѣ, политическое положенiе гражданъ и т. д. Эти законы чрезвычайно важны; отъ ихъ измѣненiя рушится весь политическiй порядокъ какого-либо государства. Представимъ себѣ домъ, построенный лишь вчернѣ; хотя въ немъ нѣтъ еще дверей, ни рамъ, ни стеколъ, но мы уже можемъ судить о величинѣ, количествѣ и расположенiи комнатъ, о томъ, какъ изъ одной попасть въ другую и т. д. Такъ точно и по основнымъ законамъ государства мы можемъ составить себѣ общее понятiе о политическомъ устройствѣ его. Обыкновенные же законы менѣе важны по своему значенiю; они ничего не измѣняютъ въ основныхъ формахъ политическаго устройства и издаются лишь въ развитiе и дополненiе основныхъ законовъ, которымъ они не должны противорѣчить.

Такъ, напр., до революцiи у насъ основными законами

были законы объ императорской власти, о законодательныхъ учрежденіяхъ (Госуд. Дума и Совѣтъ), объ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, о способахъ составленія законовъ и пр.—Учредительное Собраніе, которое скоро соберется, должно опредѣлить наши новые основные законы: оно рѣшитъ, будетъ ли у насъ республика или монархія, будетъ ли у насъ одна палата или двѣ, раздѣлимся ли мы на рядъ совершенно самостоятельныхъ областей (Польша, Украйна, Кавказъ, Финляндія), или же мы будемъ представлять единое государство и т. д. *).—Обыкновенными законами у насъ были о печати, о фабричныхъ рабочихъ, о земскихъ начальникахъ и т. д.

Затѣмъ законы бываютъ еще общіе и мѣстные. Общіе имѣютъ дѣйствіе на всю землю даннаго государства. Мѣстные—касаются лишь нѣкоторыхъ мѣстъ. Напр., въ губерніяхъ Черниговской и Полтавской дѣйствуютъ особые законы по вопросамъ наслѣдованія и др. Существуютъ еще и другія, менѣе интересныя для насъ, подраздѣленія законовъ.

---

*) См. „Что такое Учредительное Собраніе", изд. „Трудъ и Воля".

## II.

Приступимъ теперь къ вопросу, какъ составляются вообще законы. — Мы уже сказали, что законъ есть выраженіе воли верховной власти. Но верховная власть въ разныя времена и у разныхъ народовъ была устроена различно. У насъ, напримѣръ, до манифеста 17 октября верховная власть принадлежала императору, конечно, только на бумагѣ, такъ какъ на дѣлѣ цари всегда были игрушкой въ рукахъ чиновниковъ и помѣщиковъ. — Съ введеніемъ нашихъ законодательныхъ учрежденій — Госуд. Думы и Госуд. Совѣта — верховная власть должна была подѣлиться между Думой и Совѣтомъ и царемъ.—Послѣ революціи единственнымъ носителемъ верховной власти оказался народъ, который нынѣ взялъ дѣло новаго государственнаго устройства въ свои руки и выскажетъ свою волю черезъ Учредительное Собраніе.

Во Франціи обладателемъ верховной власти считается народъ, но онъ передаетъ ее своимъ выборнымъ представителямъ, которые являются носителями власти какъ бы по довѣренности отъ народа. Въ Англіи верховная власть раздѣляется между монархомъ и народными представителями (парламентомъ). Очевидно, такія различія въ устройствѣ верховной власти должны вліять и на самые способы составленія законовъ. Тѣмъ болѣе, что у разныхъ народовъ въ теченіе ихъ

долгой исторической жизни сложились разные нравы, привычки и обычаи. Это, конечно, не остается тоже безъ вліянія на способы составленія законовъ. Напр., въ нѣкоторыхъ кантонахъ (государствахъ) Швейцарскаго Союза до сихъ поръ сохранился обычай въ опредѣленный день сходиться въ назначенное мѣсто и тамъ разсматривать предлагаемые законы. А въ Англіи въ теченіе столѣтій выработался свой порядокъ составленія законовъ — они должны пройти въ двухъ палатахъ парламента и быть утвержденными королемъ. Но какъ бы ни были различны способы составленія законовъ, всегда все-таки существуютъ нѣкоторыя общія требованія, которыя предъявляются къ законамъ.

Независимо отъ чего бы то ни было, законъ долженъ охватывать весь тотъ предметъ, котораго онъ касается; въ немъ ни въ коемъ случаѣ не должно быть пропусковъ, неточностей или неясныхъ мѣстъ. Противорѣчія въ законѣ лишаютъ его всякой цѣнности, такъ какъ не даютъ возможности опредѣлить, какимъ образомъ надлежитъ его понимать. Законъ долженъ быть составленъ въ ясныхъ и краткихъ выраженіяхъ. Если по законодательствамъ всѣхъ странъ „никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ законовъ", то, очевидно, законы должны быть выражены такими общепонятными словами, чтобы чтеніе ихъ было доступно грамотному человѣку со среднимъ развитіемъ. Надо ли говорить, что этимъ требованіямъ далеко не удовлетворяетъ большинство законовъ во всѣхъ странахъ міра. Лучшимъ доказательствомъ этого является то обстоятельство, что часто къ нѣсколькимъ страничкамъ законовъ пишется много томовъ толкованій.

Въ самыхъ способахъ составленія законовъ, несмотря на все разнообразіе ихъ, можно всегда найти нѣкоторыя общія черты, — именно составленіе законовъ переживаетъ всегда четыре положенія или момента: 1) починъ закона, 2) обсужденіе

его, 3) утвержденіе обсужденнаго и принятаго проекта и 4) его обнародованіе.

Подъ починомъ надо понимать внесеніе законодательнаго проекта въ то государственное учрежденіе, которое вообще разсматриваетъ законодательные проекты, причемъ это внесеніе обязываетъ данное государственное учрежденіе разсмотрѣть и обсудить проектъ. Слѣдовательно, право почина является очень важнымъ правомъ; очевидно, оно не можетъ быть предоставлено каждому гражданину извѣстнаго государства въ отдѣльности, потому что тогда законодательное учрежденіе должно было бы, по обязанности, разсматривать сотни тысячъ проектовъ, чѣмъ его дѣятельность тормозилась бы совершенно. Поэтому право почина обыкновенно строго ограничивается опредѣленными лицами или учрежденіями. Въ монархіяхъ неограниченныхъ право почина принадлежитъ самому монарху. Въ монархіяхъ, ограниченныхъ самостоятельнымъ народнымъ представительствомъ, это право раздѣляется между монархомъ и народнымъ представительствомъ. Въ республикахъ право почина принадлежитъ обыкновенно народному представительству. Такъ, напр., въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ право почина находится исключительно въ рукахъ собранія народныхъ избранниковъ (конгресса). Президентъ Американскихъ Штатовъ можетъ только ходатайствовать о внесеніи новаго или отмѣнѣ или измѣненіи стараго закона. Во Французской республикѣ президентъ имѣетъ право законодательнаго почина наравнѣ съ двумя представительными учрежденіями—палатой депутатовъ и сенатомъ. Въ Англіи король нѣкогда имѣлъ право почина въ своихъ рукахъ, но мало-по-малу это право ограничивалось, и въ настоящее время законодательный починъ принадлежитъ народному представительству. Если министры и вносятъ на обсужденіе парламента (палаты) законопроекты, то только въ качествѣ членовъ парламента, но не слугъ короля

Король же лишь высказываетъ пожеланія въ своей тронной рѣчи о желательности новыхъ законовъ или отмѣнѣ старыхъ (тронною рѣчью называется посланіе короля къ палатамъ, прочитываемое передъ открытіемъ засѣданій палатъ). Въ тѣхъ странахъ, гдѣ существуетъ парламентскій строй, обыкновенно каждый членъ палаты въ отдѣльности можетъ возбудить законодательный вопросъ; но въ нѣкоторыхъ требуется, чтобы внесеніе законопроекта было произведено извѣстнымъ количествомъ депутатовъ; въ германскомъ собраніи представителей (наз. рейхстагъ) для дѣйствительности права почина требуются, напр., подписи 15 представителей; это требованіе основывается, очевидно, на желаніи давать ходъ только болѣе продуманнымъ и имѣющимъ за собой извѣстную поддержку законопроектамъ.

Есть еще одинъ очень любопытный видъ законодательнаго почина. Это именно народный починъ, который мы встрѣчаемъ въ Швейцаріи. Заключается это право въ томъ, что извѣстное количество гражданъ могутъ составить законопроектъ и требовать, чтобы онъ былъ предложенъ народу. Такъ, напр., въ Цюрихѣ 5,000 избирателей могутъ соединиться и составить законопроектъ. Въ Женевѣ, по закону 1891 г., 2,500 гражданъ могутъ обратиться съ законопроектомъ въ представительное собраніе и требовать составленія новаго закона или требовать измѣненія или отмѣны старыхъ; въ Бернѣ (въ той же Швейцаріи) законодательный починъ принадлежитъ 12,000 избирателей.

Любопытно также то, *что въ Швейцаріи народу предоставлено право требовать пересмотра самой конституціи* (т.-е. основныхъ законовъ Швейцаріи): *именно, это право принадлежитъ соединившимся для этой цѣли 50,000 швейцарскихъ гражданъ.* Но надо замѣтить, что право народнаго законодательнаго почина представляетъ очень рѣдкое явленіе и что вообще

починъ принадлежитъ или монархамъ, или президентамъ, или представительнымъ собраніямъ.

Было бы печально однако, если бы граждане не могли доводить до свѣдѣнія высшихъ законодательныхъ властей о своихъ нуждахъ. Поэтому большинство современныхъ конституцій предоставляетъ гражданамъ право *петиций* (т. е. просьбъ, ходатайствъ). Такъ, напр., австрійская конституція (государственные законы) прямо говоритъ въ статьѣ II: „право петицій принадлежитъ всѣмъ и каждому". То же говорятъ и швейцарскіе законы и т. д. Право петицій тѣмъ отличается отъ права законодательнаго почина, что послѣдній имѣетъ непремѣннымъ слѣдствіемъ обсужденіе законопроекта въ соотвѣтствующемъ законодательномъ учрежденіи, между тѣмъ какъ подача петицій не влечетъ совершенно такихъ послѣдствій: ее могутъ даже и не прочитать. Но тѣмъ не менѣе право петицій представляется очень важнымъ, какъ способъ выраженія общественнаго мнѣнія; всякое законодательное учрежденіе, прислушивающееся къ голосу общества, можетъ пользоваться петиціями какъ матеріаломъ для своихъ работъ. Изъ исторіи мы знаемъ, что многія петиціи, поддержанныя единодушнымъ общественнымъ мнѣніемъ, послужили причиной очень важныхъ улучшеній въ законодательствѣ. Но все-таки обыкновенно подается такое множество петицій, что тысячи ихъ лежатъ безъ всякаго движенія. Въ Англіи для пріема петицій учрежденъ „комитетъ", который просматриваетъ ихъ, провѣряетъ подписи (часто бываютъ фальшивыя). Но дальнѣйшее движеніе петиція получаетъ только въ томъ случаѣ, если какой-нибудь депутатъ возьметъ на себя трудъ выступить съ этой петиціей въ палатѣ и сдѣлать по ея поводу соотвѣтственный запросъ.

Въ Германіи для пріема петицій учреждена „комиссія", которая имѣетъ право допустить или не допустить ихъ. Самой замѣчательной петиціей въ исторіи человѣчества

является англійская „петиція о правахъ“. Въ 1628 году обѣ англійскія палаты обратились къ королю Карлу I съ просьбой (петиціей) соблюдать законы и 1) не производить сборовъ произвольныхъ налоговъ, 2) установить лучшую неприкосновенность англійскихъ подданныхъ, 3) не устанавливать произвольно военныхъ судовъ и 4) отмѣнить противозаконные военные постои. Петиція имѣла полный успѣхъ. Въ настоящее время петиція о правахъ превратилась въ основной законъ англійскаго государственнаго устройства.

Чтобы яснѣе понять, какъ осуществляется въ Западной Европѣ право почина и петицій, представимъ себѣ такой случай. Пусть въ данной странѣ имѣется такое производство которое сопряжено съ вредомъ для здоровья рабочихъ, — напр., такое, гдѣ употребляются фосфоръ или свинцовыя бѣлила. Здоровье рабочихъ, занятыхъ въ этихъ промыслахъ, сильно страдаетъ. Для спасенія жизни рабочихъ требуется или сократить число рабочихъ часовъ, установить мѣсячные или двухмѣсячные отпуски съ сохраненіемъ содержанія, или потреблять хотя болѣе дорого стоящія вещества, но не вредноносныя. *Промышленникамъ это невыгодно. Они противятся. Рабочіе жалуются, первая отзывается, обыкновенно, печать. Кое-кто изъ общественныхъ дѣятелей берется за этотъ вопросъ. Устраиваются собранія, читаются доклады по этому предмету. Образуется кружокъ лицъ, которыя рѣшаютъ обратиться къ законодательной власти съ петиціей.* Послѣ того, какъ петиція составлена, ее часто разсылаютъ по всей странѣ, чтобы всѣ сочувствующіе могли ее подписать. Иногда такихъ подписей набирается сотни тысячъ. Петиція направляется въ палату. Если она дѣйствительно выражаетъ голосъ общественнаго мнѣнія, то депутаты обыкновенно заинтересовываются ею. Тогда палата можетъ поручить комиссіи составить соотвѣтствующій законопроектъ.

Съ другой стороны, правительство можетъ опередить палаты и, занявшись этимъ вопросомъ, можетъ выработать законопроектъ и внести его отъ себя въ палату представителей.

Посмотримъ теперь, кому принадлежало и принадлежитъ у насъ въ Россіи право законодательнаго почина. До учрежденія Государственной Думы по ст. 49 старыхъ основныхъ законовъ „первообразное предначертаніе законовъ составляется или по особому высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію или же пріемлетъ начало свое изъ общаго теченія дѣлъ, когда при разсмотрѣніи въ сенатѣ, въ синодѣ и въ министерствахъ признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ, или составить новое постановленіе. Въ томъ случаѣ мѣста сіи подносятъ ихъ установленнымъ порядкомъ на высочайшее благоусмотрѣніе". Лучшіе наши законовѣды толковали эту статью въ томъ смыслѣ, что вся полнота законодательнаго почина принадлежала у насъ императору, такъ какъ „первообразное предначертаніе законовъ" (т.-е. составленіе законопроектовъ) совершалось по высочайшему усмотрѣнію или непосредственному повелѣнію. Если же въ высшихъ правительственныхъ учрежденіяхъ (синодъ, сенатъ и министерства) была признана необходимость пояснить законъ, дополнить или составить новый, то они должны были подносить составленный ими законопроектъ на высочайшее благоусмотрѣніе. Послѣ закона 6 августа 1905 г. объ учрежденіи Государственной Думы право законодательнаго почина стало принадлежать и Государственной Думѣ; ст. 34 положенія гласила, что Государственной Думѣ предоставляется возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, съ тѣмъ ограниченіемъ, что предположенія эти не должны касаться началъ государственнаго устройства, установленныхъ законами основными. Члены Государственной

Думы должны были подавать предсѣдателю Думы письменное заявленіе о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго закона, или изданія новаго. При письменномъ заявленіи долженъ былъ быть приложенъ и самый проектъ предлагаемыхъ измѣненій или новаго закона съ объяснительной запиской. Заявленіе это должно быть подписано не менѣе, чѣмъ 30 членами Думы, иначе ходъ этому заявленію не давался.

Мы видимъ, что Думѣ былъ предоставленъ починъ только по поводу обыкновенныхъ законовъ; основные законы оставались неприкосновенными*). Да и предоставленное право почина могло быть сведено на нѣтъ усмотрѣніемъ министровъ. Здѣсь, собственно, важно не столько осуществленіе права почина, сколько заявленное во всеуслышаніе передъ всесильными чиновниками мнѣніе общества о насущныхъ потребностяхъ народа. Общество, въ лицѣ своихъ избранниковъ, заявляло о необходимыхъ преобразованіяхъ; тѣмъ хуже было для чиновничества, если оно не желало внять народному голосу. Если бы правомъ избранія представителей въ Думу пользовалось все населеніе, а не только немногочисленные собственники, какъ это устанавливалось учрежденіемъ Думы, если бы, съ другой стороны, министрамъ не была дана такая сильная власть надъ Думой, то предоставленное Думѣ право почина было бы очень важнымъ. Дума могла бы тогда направить свою дѣятельность въ полномъ согласіи съ насущными и дѣйствительными интересами и нуждами народа.

Что касается права петицій (ходатайствъ), то такое существовало у насъ до 1884 г.; съ преобразованіемъ въ этомъ году комиссіи прошеній въ нынѣ существующую канцелярію прошеній всѣ прошенія съ представленіемъ проектовъ были исключены изъ числа тѣхъ, которыя могли быть поданы на

*) Послѣ манифеста 17 октября дѣло обстояло нѣсколько иначе.

имя царя. 18 февраля 1905 г. высочайшимъ указомъ было разрѣшено обществамъ, учрежденіямъ и отдѣльнымъ лицамъ представлять ихъ предложенія объ усовершенствованіи государственнаго благоустройства и улучшеніи народнаго благосостоянія, но съ введеніемъ Учрежденія Государственной Думы дѣйствіе этого указа отмѣнено. Земство и города могли ходатайствовать о своихъ нуждахъ, но эти ходатайства были чисто мѣстныя и не подходили къ праву законодательнаго почина.

Нѣкоторые полагаютъ, что будто бы дворянство имѣло до нѣкоторой степени право иниціативы, но это еще очень спорный вопросъ *).

---

*) Любопытный случай подачи петиціи произошелъ у насъ въ Россіи. Финляндцы, вѣковыя права которыхъ были попраны русскими чиновниками, собрали сотни тысячъ подписей подъ петиціей, гдѣ просили о возстановленіи ихъ права. Петиція была оставлена безъ вниманія.

## III.

Итакъ, мы познакомились съ первымъ *моментомъ* въ составленіи любого закона. Представимъ себѣ, что законопроектъ составленъ; куда же надлежитъ направить его дальше? Его передаютъ въ то учрежденіе, которое призвано его обсудить. Слѣдовательно, *второй моментъ* въ составленіи законовъ будетъ обсужденіе ихъ. Само-по-себѣ *изданіе законовъ является очень трудной задачей;* такъ легко издать законъ неясный, противорѣчивый или прямо вредящій интересамъ массы лицъ, что даже въ неограниченныхъ монархіяхъ всегда имѣются учрежденія, призванныя всесторонне обсудить законы и представлять свои рѣшенія монарху. Вообще надо замѣтить, что учрежденія, созданныя для обсужденія законопроектовъ, дѣлятся на два разряда: тѣ, которыя пользуются только правомъ совѣщательнаго голоса, и тѣ, которымъ принадлежитъ право рѣшающаго голоса. Первыя выражаютъ только свое мнѣніе, ни для кого не обязательное: съ ними могутъ согласиться или нѣтъ. Высшая власть можетъ даже принять рѣшеніе, идущее вразрѣзъ съ постановленіемъ этого совѣщательнаго учрежденія. Что касается учрежденій съ правомъ рѣшающаго голоса, то ихъ рѣшенія являются обязательными; во всякомъ случаѣ, при отсутствіи съ ихъ стороны согласія на изданіе закона таковой не можетъ появиться.

Затѣмъ эти учрежденія дѣлятся на однопалатныя и двухпалатныя. При двухъ палатахъ законопроектъ долженъ быть обсужденъ сначала въ одной палатѣ, потомъ, если онъ не будетъ отвергнутъ въ ней, онъ переходитъ въ другую, гдѣ его тоже подвергаютъ разсмотрѣнію. Законопроектъ становится закономъ, помимо выполненія прочихъ требованій, только тогда, когда онъ пройдетъ въ двухъ палатахъ. Если одна палата отвергнетъ законопроектъ, то она возвращаетъ его въ другую для вторичнаго разсмотрѣнія. Такъ, напр., во Франціи существуютъ двѣ законодательныя палаты — палата депутатовъ и сенатъ. По основнымъ французскимъ законамъ, обѣ онѣ пользуются одинаковымъ значеніемъ, съ той только разницей, что законы, касающіеся финансовъ, идутъ сначала въ палату депутатовъ. Для изданія закона необходимо согласіе двухъ этихъ палатъ.

Въ странахъ, гдѣ существуютъ двѣ палаты, члены ихъ (представители) выбираются обыкновенно разными способами. Такъ, напр., нижняя палата въ Англіи выбирается почти всеобщей подачей голосовъ; слѣдовательно, она ближе стоитъ къ народу, чѣмъ другая — верхняя палата, гдѣ засѣдаютъ лорды (въ родѣ нашихъ потомственныхъ дворянъ) исключительно только по причинѣ принадлежности ихъ къ фамиліи лордовъ. Такъ и во Франціи — въ палату депутатовъ выбираются представители всеобщей и прямой подачей голосовъ, а въ сенатъ — двухстепенной. То же наблюдается и въ другихъ странахъ.

Насчетъ двухпалатнаго и однопалатнаго управленія существуютъ разныя мнѣнія. Одни говорятъ, что при двухпалатномъ управленіи легче избѣжать поспѣшности и торопливости рѣшеній. Если, молъ, одна палата подъ вліяніемъ какого-нибудь депутата приметъ скороспѣлое рѣшеніе, то другая палата, которая будетъ разсматривать вопросъ черезъ нѣкоторое время, отнесется къ нему хладнокровнѣе и отмѣ-

нитъ его. Но намъ кажется, что двухпалатныя управленія скорѣе вредятъ народному дѣлу, чѣмъ помогаютъ. Какъ мы показали на примѣрѣ Франціи и Англіи, въ нихъ одна изъ палатъ устроена такъ, что въ нее не попадаютъ настоящіе, непосредственные народные избранники. Это наблюдается почти во всѣхъ странахъ. И почти всегда вторыя палаты (т.-е. палата лордовъ въ Англіи и сенатъ во Франціи) являются противниками широкихъ преобразованій и улучшеній. Вотъ, напр., во Франціи произошелъ такой случай: тамъ существуетъ много такихъ конторъ, которыя за вознагражденіе ставятъ на мѣста прислугу, рабочихъ, вообще людей, ищущихъ заработка. Понятно, что эти конторы обираютъ тѣхъ людей, которые къ нимъ обращаются. Много разъ палата депутатовъ принимала законопроекты, которые улучшали положеніе этого люда и сокращали алчность владѣльцевъ конторъ. Но сенатъ каждый разъ отвергалъ эти законопроекты и отсылалъ ихъ обратно въ палату депутатовъ. Такъ продолжалось 15 лѣтъ, пока дѣло не кончилось столкновеніемъ парижскихъ рабочихъ съ полиціей, причемъ оказались и раненые. Это, кажется, заставило сенатъ немного поторопиться. Но двухпалатныя управленія имѣютъ еще и другія неудобства, менѣе важныя, о которыхъ мы не будемъ говорить, чтобы не затруднять изложенія.

Посмотримъ теперь, какъ обсуждаются законы въ странахъ съ двухпалатнымъ управленіемъ. Составленный законопроектъ вносится въ палату депутатовъ. Депутаты—это представители, избранники народа. Народъ избираетъ своихъ представителей разными способами. Изъ нихъ самый лучшій—это избраніе прямой, равной, тайной и всеобщей подачей голосовъ. Прямая подача голосовъ противоположна косвенной, при которой избиратели избираютъ сначала выборщиковъ, а эти уже, въ свою очередь, изберутъ депутатовъ. При равной подачѣ голосовъ каждый избиратель имѣетъ

только одинъ голосъ. Тайна подачи заключается въ томъ, что никто не видитъ, куда кладетъ избираталь свой шаръ или бюллетень, такъ что за избирателемъ остается свобода голосованія. Всеобщность подачи голоса знаменуетъ, что всѣ правоспособные и достигшіе совершеннолѣтія граждане имѣютъ право избирательнаго голоса.

Число представителей различно въ разныхъ странахъ — 300, 400, 500 и больше. Какъ избранники народа, депутаты пользуются нѣкоторыми преимуществами; такъ, напр., требуется иногда согласіе палаты, чтобы заключить депутата въ тюрьму за долги; по *требованію палаты* можно отсрочить на весь срокъ засѣданій всякое уголовное преслѣдованіе или арестъ депутата. Это дѣлается для того, чтобы не дать возможности властямъ вырвать изъ палаты какого-нибудь неугоднаго имъ депутата. За подачу голоса въ томъ или другомъ смыслѣ, за свое мнѣніе депутаты не подвергаются судебному преслѣдованію. Депутаты, собравшись въ палату, выбираютъ обыкновенно изъ своей среды предсѣдателя. Предсѣдатель долженъ слѣдить за порядкомъ во время обсужденія, даетъ разрѣшеніе говорить тому или другому депутату, открываетъ и закрываетъ собранія. Если говорящій позволитъ себѣ какія-либо неподходящія выраженія, то предсѣдатель дѣлаетъ ему замѣчанія и можетъ лишить его слова. Депутатамъ позволяется обыкновенно говорить сколько угодно. Иногда же даютъ на рѣчь опредѣленное время, — напр., одинъ часъ; вообще говорить можно только разъ.

Обыкновенно вся плата дѣлится на такъ-называемое бюро, т.-е. отдѣлы, состоящіе изъ нѣсколькихъ человѣкъ каждое. Изъ такихъ отдѣловъ одинъ, напр., разсматриваетъ финансовые вопросы, другой военные и т. д. Законопроекты попадаютъ обыкновенно въ одну изъ такихъ комиссій, тамъ разсматриваются, а потомъ съ замѣчаніями комиссіи передаются въ палату. Такой способъ раздѣленія на комиссіи имѣетъ

большія удобства; нѣсколько свѣдущихъ въ данномъ вопросѣ человѣкъ разберутъ его хорошенько, а самой палатѣ будетъ уже легче составить себѣ о немъ представленіе по докладу комиссіи. Такъ, во Франціи вся палата депутатовъ дѣлится на 11 такъ-называемыхъ бюро, а сенатъ на 9. Эти бюро выполняютъ обыкновенно 3 слѣдующихъ дѣла: они провѣряютъ полномочія депутатовъ, подвергаютъ законопроекты предварительному обсужденію и выбираютъ комиссіи, которыя и разсматриваютъ уже подробно всѣ, даже и вносимые правительствомъ, законопроекты. Составъ нѣкоторыхъ комиссій мѣняется только разъ въ годъ, въ другихъ ежемѣсячно. Надо замѣтить, что эти комиссіи имѣютъ обыкновенно огромное вліяніе на палату, поэтому онѣ часто излишне пользуются своимъ вліяніемъ. Иногда члены комиссій до такой степени измѣняютъ и передѣлываютъ какой-нибудь законопроектъ, что отъ него ничего не остается.

Законопроектъ разсматривается въ палатахъ обыкновенно нѣсколько разъ, хотя иногда, по причинѣ спѣшности, подвергаютъ его лишь однократному обсужденію. Въ первый разъ или, какъ говорятъ, при первомъ чтеніи законопроектъ обыкновенно лишь прочитывается для ознакомленія съ нимъ. Въ слѣдующій разъ происходитъ подробное разсмотрѣніе проекта: обсуждается каждая статья. Депутаты имѣютъ право дѣлать поправки, вносить измѣненія. Голосуютъ обыкновенно каждую статью въ отдѣльности. Когда же весь проектъ разсмотрѣнъ во всѣхъ мелочахъ, его голосуютъ цѣликомъ.

Голосованіе бываетъ различное: иногда поднимаютъ руки и считаютъ, за какое предложеніе больше; иногда голосуютъ по запискамъ; часто подача голосовъ бываетъ тайная. Иногда депутаты расходятся въ разныя стороны, а затѣмъ производится подсчетъ по числу голосовъ.

На засѣданіяхъ палатъ можетъ присутствовать публика. Кромѣ того, подробные отчеты о засѣданіяхъ палатъ пе-

чатаются во всѣхъ газетахъ во всеобщее свѣдѣніе. Это называется публичностью и гласностью засѣданій. Публичность и гласность засѣданій палатъ являются очень важными условіями правильной дѣятельности этихъ учрежденій. Иначе палаты превратились бы въ какія-то таинственныя мѣста, гдѣ подъ покровомъ тайны совершались бы разныя дѣла и дѣлишки. При публичности и гласности же засѣданій каждый избиратель знаетъ, что дѣлается въ палатѣ и какую линію ведетъ тотъ депутатъ, за котораго онъ подалъ свой голосъ.

Обсужденный въ первой палатѣ законопроектъ поступаетъ во вторую, которая снова его разсматриваетъ. Члены второй палаты имѣютъ право вносить такія измѣненія и дополненія въ этотъ проектъ. Если проектъ отвергнутъ во второй палатѣ, его возвращаютъ въ первую для вторичнаго разсмотрѣнія. До тѣхъ поръ, пока между палатами не послѣдовало соглашенія относительно законопроекта, онъ не можетъ стать закономъ.

Депутаты занимаютъ мѣста каждый въ своей партіи. Партія это есть союзъ лицъ, имѣющихъ приблизительно одинаковые интересы и убѣжденія, одни и тѣ же мнѣнія насчетъ способовъ дѣйствія. Партіи бываютъ различны. Въ Англіи, напр., вся палата представителей (общинъ) дѣлится на двѣ большія партіи: консервативную и либеральную. Въ европейскихъ парламентахъ обыкновенно бываетъ гораздо большее число партій. Но можно подмѣтить слѣдующія крупныя различія: *правая партія (сидитъ направо отъ предсѣдателя) называется также и консервативной. Члены этой партіи защищаютъ свои историческія преимущества, противятся всякимъ преобразованіямъ и съ удовольствіемъ бы увидѣли водвореніе старыхъ, отжившихъ порядковъ.* Часто къ этой партіи примыкаетъ духовенство. *Лѣвая партія (налѣво отъ предсѣдателя) въ большей или меньшей степени представляетъ обыкно-*

*венно народные интересы.* Средину между этими крайними партіями занимаетъ центръ, гдѣ сидятъ часто представители духовенства или промышленниковъ и т. д. Существуетъ много и второстепенныхъ партій. Каждая партія имѣетъ обыкновенно своего предводителя, который является какъ бы представителемъ партіи. Часто партіи вступаютъ между собою въ соглашенія, чтобы провести или провалить тотъ или иной законопроектъ.

Чтобы законопроектъ считался принятымъ, требуется чаще всего простое большинство голосовъ. Такъ бываетъ, когда дѣло идетъ объ обыкновенныхъ законахъ. Но если требуется измѣнить основной законъ, то обычный порядокъ мѣняется. Во Франціи, напр., если палата депутатовъ и сенатъ по своему почину или по предложенію президента республики большинствомъ голосовъ заявятъ о необходимости пересмотра основныхъ законовъ (конституціи), то они соединяются вмѣстѣ, образуя такъ-называемое Національное Собраніе, которое и имѣетъ право на измѣненіе основныхъ законовъ. Такимъ образомъ, французская конституція уже измѣнилась два раза съ 1875 года. Въ другихъ странахъ существуютъ свои способы измѣненія конституцій. Замѣтимъ только, что на измѣненіе конституціи соглашаются вообще неохотно, и измѣненія ея всегда обставлены извѣстными трудностями.

Что касается нашей доконституціонной Россіи (т.-е. до изданія законовъ объ учрежденіи Гос. Думы), у насъ дѣйствовала ст. 50, по которой „всѣ предначертанія законовъ должны были разсматриваться въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ восходили на высочайшее утвержденіе“.

Изъ этого можно было бы заключить, что въ то время у насъ законами должны были бы называться только тѣ законопроекты, которые прошли черезъ Государственный Совѣтъ и получили утвержденіе со стороны царя.

Но это было бы невѣрнымъ выводомъ: такъ, напр., одинъ изъ важнѣйшихъ актовъ — законъ 6 августа 1905 г. объ учрежденіи Государственной Думы—прошелъ безъ обсужденія въ Гос. Совѣтѣ.

Послѣ того, какъ была введена Государственная Дума и былъ преобразованъ Государственный Совѣтъ, у насъ такъ же, какъ и на Западѣ, получилось двѣ палаты. Мѣсто первой, болѣе демократической, занимала Дума, роль же верхней палаты выполнялъ Государственный Совѣтъ.

Избирательный законъ, на основаніи котораго производились выборы въ Думу, былъ очень плохъ: далеко не всѣ граждане (не говоря уже о женщинахъ) пользовались избирательными правами, самые же выборы лишь въ немногихъ случаяхъ были прямыми. Поэтому истинно демократическіе слои народа были представлены у насъ въ Думѣ весьма слабо.

По закону члены Государственной Думы пользовались полной свободой сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежавшимъ ея вѣдѣнію.

Однако, мы знаемъ случаи, когда депутаты за свои думскія рѣчи, произнесенныя ими въ Думѣ, подвергались преслѣдованію со стороны правительства.

Мы должны помнить также, что во время существованія 2-й Думы изъ нея была изъята цѣлая группа соціалъ-демократовъ, осуждена и сослана въ Сибирь.

Отчеты о засѣданіяхъ Думы должны просматриваться и разрѣшаться къ напечатанію предсѣдателемъ Думы. Но и въ этихъ случаяхъ и правительство, и администрація на мѣстахъ накладывали на печать свою тяжелую руку.

Проектъ закона, обсужденный въ Гос. Думѣ, поступалъ дальше на разсмотрѣніе Госуд. Совѣта и затѣмъ на утвержденіе царя.

Государственный Совѣтъ состоитъ изъ членовъ, назначенныхъ наполовину царемъ, и наполовину выбранныхъ отъ промышленниковъ, помѣщиковъ и пр.

Если въ Госуд. Думѣ иногда раздавались рѣчи въ защиту народныхъ интересовъ, то Государственный Совѣтъ въ этомъ отношеніи былъ могилой для народныхъ чаяній и надеждъ...

---

## IV.

Итакъ, если законопроектъ прошелъ въ одной палатѣ (при однопалатномъ управленіи) или въ двухъ (при двухпалатномъ), станетъ ли онъ отъ этого закономъ? Въ нѣкоторыхъ случаяхъ онъ требуетъ еще утвержденія носителя верховной власти. Но иногда можетъ быть такъ, что верховная власть откажется утвердить обсужденный уже законопроектъ. Это право верховной власти называется правомъ отказа. Право это бываетъ безусловное и условное. Безусловное право отказа заключается въ томъ, что если верховная власть откажетъ утвердить законопроектъ, онъ уже ни въ коемъ случаѣ не можетъ стать закономъ. Такимъ правомъ пользовался у насъ царь. А норвежскій, напр., король пользуется лишь условнымъ правомъ отказа. Онъ можетъ три раза отказать въ утвержденіи одного и того же закона и возвращать его для новаго обсужденія народнымъ представителямъ. Если народные представители примутъ три раза подъ-рядъ одинъ и тотъ же законопроектъ, онъ черезъ это становится закономъ. Въ Англіи право утвержденія или неутвержденія законопроекта принадлежитъ королю, но на самомъ дѣлѣ это право короля отмѣнено обычаемъ. Въ теченіе столѣтія не было случая, чтобы королевская власть отказала въ своемъ утвержденіи какому-нибудь закону, при-

нятому парламентомъ. Во Франціи президентъ можетъ въ теченіе мѣсяца послѣ того, какъ законопроектъ принятъ палатами, требовать вторичнаго пересмотра его палатами. На дѣлѣ это право президента ни разу не примѣнялось. Мы видимъ отсюда, что право отказа въ утвержденіи закона является сильно ограниченнымъ въ западно-европейскихъ государствахъ. Это совершенно соотвѣтствуетъ духу устройства государственной власти въ Западной Европѣ: законодательная власть тамъ вручена народу въ лицѣ его избранниковъ. И если избранники выскажутся за извѣстный законопроектъ, то это значитъ, что ихъ устами высказался самъ народъ. Слѣдовательно, нѣтъ никакого основанія не утверждать такой законъ.

Мы разсмотрѣли право законодательнаго отказа; утвержденіе же заключается въ томъ, что представитель верховной власти выражаетъ свое согласіе на извѣстный законъ. Въ другихъ странахъ, гдѣ дѣйствуетъ представительное правленіе, утвержденіе законовъ является не особенно важнымъ моментомъ. Все болѣе и болѣе утверждается законодательный обычай считать законопроектъ закономъ, разъ представительныя собранія высказались за него.

Существуетъ одинъ очень любопытный видъ утвержденія законовъ въ Швейцаріи. Тамъ, во-первыхъ, народъ обладаетъ правомъ законодательнаго отказа и утвержденія. Утвержденіе закона проходитъ тамъ въ формѣ такъ-называемаго *референдума*. Референдумъ есть *всенародное голосованіе законовъ*. Онъ бываетъ необязательнымъ и обязательнымъ. Онъ необязателенъ въ томъ случаѣ, когда законы должны представляться на утвержденіе народа, если извѣстное число гражданъ этого потребуетъ. Обязательный референдумъ требуетъ, чтобы всѣ законы утверждались народомъ безъ всякихъ петицій съ его стороны. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ

(государствахъ) Швейцарскаго Союза принятъ обязательный, въ нѣкоторыхъ необязательный референдумъ. Въ самомъ Швейцарскомъ Союзѣ (т.-е. для законовъ общихъ для всѣхъ государствъ Швейцарскаго Союза) принята необязательная его форма.

Перейдемъ теперь къ четвертому и послѣднему моменту составленія законовъ.

Когда законопроектъ принятъ и утвержденъ, его надлежитъ *обнародовать*. Обнародованіе заключается въ томъ, что разными способами населеніе увѣдомляется объ изданіи такого-то закона, касающагося такихъ-то и такихъ предметовъ. Обнародованіе закона имѣетъ большое значеніе. Никто не можетъ быть подвергнутъ преслѣдованію за невыполненіе того закона, который еще никому неизвѣстенъ. Точно такъ же пусть, положимъ, утвержденъ новый законъ о новыхъ порядкахъ совершенія купчей крѣпости на недвижимость; если этотъ законъ еще не обнародованъ, я совершаю купчую крѣпость по старому порядку, и хотя бы новый законъ былъ обнародованъ на другой день, мои права, основанныя на старомъ порядкѣ совершенія купчихъ, останутся незыблемыми. Новый законъ обыкновенно вноситъ нѣкоторое нарушеніе въ повседневную жизнь: люди привыкли къ извѣстному порядку, и вдругъ вводятся новые порядки и требованія. Поэтому обыкновенно заботливый законодатель даетъ населенію возможность ознакомиться съ новымъ закономъ и откладываетъ иногда начало его дѣйствія на нѣкоторое время. Пусть, напр., законъ обнародывается 1-го августа 1916 года; „дѣйствіе же сего закона, — можетъ добавить законодатель, — начнется съ 1-го января 1917 года". Такимъ образомъ, населенію дается возможность освоиться съ закономъ въ теченіе пяти мѣсяцевъ, а пока до 1-го января 1917 года остается въ силѣ старый законъ.

Самымъ важнымъ является, чтобы они разрабатывались правильно избранными законодательными учрежденіями и издавались въ интересахъ широкихъ круговъ населенія...

---

